

(N. 1727-A)

*Urgenza*

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## RELAZIONE DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro e *ad interim* del Bilancio

NELLA SEDUTA DEL 13 GIUGNO 1951

Comunicata alla Presidenza il 15 giugno 1951

Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio  
per l'esercizio finanziario 1951-52.

ONOREVOLI SENATORI. — Non sappiamo fino a che punto i moderni, ardenti di spirito riformatore e innovatore, siano ancor disposti a rendere omaggio (un omaggio non precisamente eguale a quello ch'è riservato agli oggetti da museo) alle tre regole fondamentali suggerite dalla dottrina classica del bilancio: *l'annualità*, *l'unità*, *l'universalità*.

Consente il Relatore che queste regole vennero fissate un giorno, quasi per dare una sistemica agli scopi della lotta politica tra i rappresentanti della Nazione e il potere regio.

Consente di conseguenza che, raggiunti quegli scopi con la realizzazione della formula d'una

sovranità unica rappresentata dal Parlamento e dal Governo, quella sistematica abbia perduto qualcosa della sua giustificazione storica. Ma da ciò a dichiarare la sua inattualità, ci corre assai. Due ragioni: invero, e del tutto incontestabili, debbono promuovere in noi la volontà di non staccarci da quelle tre regole fondamentali del bilancio: la prima è di natura tecnica, la seconda è ancora (per quanto su diverso piano) di natura politica.

Potremmo forse lasciar da parte (poichè nello specifico esame del presente disegno di legge sembrerebbero essere fuori causa) la regola dell'universalità e la regola dell'unità: potremmo forse fermarci sulla regola dell'annualità, in

quanto, nella fattispecie, più direttamente chiamata in causa.

Senonchè, per quanto quest'ultima sia suscettibile di una sua particolare definizione, e cioè che *tutte le spese e tutte le entrate dello Stato devono essere preventivamente autorizzate per l'anno dal Parlamento*, è ben questo il caso di dire che le tre regole si affermano in una definizione sostanzialmente unica: la seguente, che *tutti gli elementi dell'attività economico-finanziaria (universalità) debbono sottoporsi ogni anno (annualità) e senz'alcuna eccezione di qualità o forma amministrativamente autonoma (unità) al giudizio anticipatamente preventivo e posticipatamente consuntivo del Parlamento*.

Ora la ragione tecnica che suggerisce la necessità di rispettarle è questa: che esse assicurano al bilancio chiarezza e sincerità.

E la ragione politica è questa: che il controllo del Parlamento tanto meglio e più utilmente si esprimerà quanto più regolare e relativamente frequente ne sarà l'intervento, e quanto più completo il campo della sua esplorazione.

Attraverso il qual intervento e la quale esplorazione la stessa comunità nazionale prenderà notizia (com'è suo diritto) del modo e del perchè si svolga l'attività finanziaria dello Stato, cui essa comunità fornisce, coatta, l'alimento tributario.

Or se questa è la buona regola della ratificazione del bilancio, sgorga di tutta evidenza che dare al potere esecutivo, per un periodo più o meno lungo dell'esercizio finanziario futuro, la duplice facoltà di *levar tributi non esaminati, dunque non consentiti, e di erogar pubblico danaro in spese non esaminate, dunque non autorizzate*, è, da parte del potere legislativo: 1) violare direttamente il principio dell'annualità, indirettamente i principi dell'unità e dell'universalità; 2) venir meno sostanzialmente alla sua funzione, dunque vulnerare in materia grave e con le sue stesse mani la sua stessa ragion d'essere, che è d'infrenare lo Stato nelle continuamente possibili esorbitanze del chiedere, nei continuamente possibili abusi dello spendere.

In questi termini è definito, alla base, l'aspetto genericamente sfavorevole dell'autorizzazione all'« esercizio provvisorio » del bilancio. In tal senso, esso denuncia un non regolare funzionamento degli organi dello Stato, or-

gani di esecuzione e organi di deliberazione; carenti i primi per eventuali ritardi nella presentazione dei bilanci e dei documenti relativi alla loro impostazione; carenti i secondi per un eventuale eccedere su diverse discussioni che ritardino od intralcino l'esame dei bilanci, o per un eventuale meno svelto attacco dei bilanci, o per un eventuale attardarsi non sufficientemente auto-controllato su singoli aspetti di singoli stati di previsione.

In tali casi, la responsabilità è chiara. Nè ad evitare la denunciata anormalità (sia permesso al vostro Relatore esprimere questo pensiero) potranno valere pur le più ragionate riforme sia dei termini di tempo entro i quali l'esercizio finanziario abbia rispettivamente da principiare e da finire, sia del sistema d'esaminare i bilanci, se il Parlamento non sappia imporre a se stesso un'adeguata disciplina di lavoro, pari alla responsabilità del mandato e all'*optimum* di efficienza del suo esercizio.

Devesi tuttavia consentire sulla inevitabilità del « provvisorio » in periodi eccezionali di transizione, che, mentre esigono liquidazione di strutture, pongono dinanzi a Parlamenti e Governi problemi politici, sociali, interni e internazionali, di inconsueta imponenza, i quali, sia perchè tali, sia per un loro talvolta improvviso presentarsi, rendono materialmente impossibile una regolare continuativa discussione dei bilanci.

Le une e le altre cause spiegano il frequente ricorrere all'esercizio provvisorio: spiegano in particolare questo anormale svolgersi della procedura di ratificazione dei nostri bilanci dopo la guerra e dopo la restaurazione del regime parlamentare: il quale, seguito ad un lungo periodo di decadenza del costume politico, si è rifatto, nelle forme, ma sembra stentare ad allinearsi sugli esempi della miglior tradizione del Parlamento italiano, che nello studio e nella discussione dei bilanci identificava la maestà della sua funzione nazionale. Spiegano. Ma non giustificherebbero il sistematico perdurare in uno stato di cose, che sotto i due dichiarati aspetti, e tecnico e politico, disdice alla nostra funzione. Compito nostro è di far sì che il campo della pubblica spesa sia chiaro di luce e di ordine agli occhi di tutti i cittadini, affinchè il permanente e duro sacrifi-

cio del tributo ad essi imposto dallo Stato trovi nel loro animo una ragionata consapevolezza, e della sua necessità, e della sua utilità. L'ultimo contribuente è sempre abbastanza uomo politico da sentire come profondamente ingiusto che l'Amministrazione gli sottragga pur una lira del suo faticato reddito, se l'organo, cui ha delegato il compito di essergli mallevadore contro il sempre possibile prepotere dello Stato, non abbia precedentemente giudicato e approvato, in termini di qualità e di quantità, il bisogno per cui quella lira si voglia levare alla sua libera disponibilità. Vero è che la spesa è la condizione del tributo: ma altrettanto vero è, nel regime del moderno Stato democratico, che il tributo non può essere chiesto da una parte, consentito dall'altra, se non dopo che la spesa sia stata deliberata.

Atto di natura amministrativa!... Espediente!... Non casca il mondo per questo, — disse un giorno al Relatore uno fra i tanti amabili colleghi di quest'Alta Assemblea (e lo siete tutti). Questa volta poi ci siamo costretti da una serie di vicende ecc. ecc.

Sta bene. Sia dunque accordata urgente approvazione al presente disegno di legge, datato al 13 giugno 1951, n. 1727: e valga l'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio 1951-1952 fino al termine massimo consentito dalla Costituzione (secondo comma dell'artico-

lo 81) di mesi quattro, e cioè fino al 31 ottobre 1951. Ma la vostra Commissione mancherebbe al suo dovere se non riaffermasse che, quando il « provvisorio » diventa consuetudine, esso definisce un evidente disordine, o dell'Amministrazione, o del Parlamento, o di tutt'e due.

Da quattro anni si è restaurato il regime parlamentare. E da quattro anni il Parlamento autorizza l'esercizio provvisorio. Vi è di che meditare, a suggello di queste considerazioni, un monito della generazione politica che ci ha preceduto. Suona quel monito così: « *La vostra Giunta generale sente il dovere di fare appello alla Camera perchè solleciti la discussione degli stati di previsione per il 1881, e metta un termine alla troppo prolungata anomalia dell'esercizio provvisorio del bilancio* ».

Recava questo monito la firma di Francesco Crispi, quando sedevano in Parlamento uomini come Magliani e Minghetti e Cairoli.

Onorevoli Senatori! Non meno che in quei grandi è certamente in tutti noi ansiosa cura del pubblico danaro. Sia dunque fermo in ciascuno di noi il voto ed il proposito di uscir fuori da questo stato di cose: impegni a ciò il sollecito sforzo dell'Amministrazione; impegni a ciò soprattutto la consapevole disciplina del Parlamento italiano.

MARCONCINI, *relatore*.

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

Il Governo è autorizzato ad esercitare provvisoriamente, fino a quando siano approvati per legge e non oltre il 31 ottobre 1951, i bilanci delle Amministrazioni dello Stato per l'anno finanziario 1951-52, secondo gli stati di previsione dell'entrata e della spesa ed i relativi disegni di legge presentati alle Assemblee legislative.

### Art. 2.

La presente legge entra in vigore il 1° luglio 1951.